

UNIDADES DIDÁCTICAS

NUEVAS TENDENCIAS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA





Madrid, mayo 2017

Edita: Red de ONGD de Madrid



C/ Embajadores 26, local 4
info@redongdmad.org
91 533 288
28012 MADRID
www.redongdmad.org

Financia: Comunidad de Madrid

Autoría: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
Francisco Rey Marcos, Camille Nussbaum y Alicia Pérez Daza.



Las siguientes unidades didácticas son una recopilación de los contenidos impartidos en el taller "Nuevas tendencias en la Acción Humanitaria", impartido los días 12, 13 y 14 de diciembre de 2016.

Presentación

Los desafíos a los que tiene que hacer frente la comunidad internacional son múltiples y diversos. El año 2016 será recordado por acontecimientos históricos que han empujado a millones de personas a abandonar sus hogares. La Cumbre de Estambul, celebrada ese mismo año, venía a escenificar la voluntad de Naciones Unidas y su Secretario General, Ban Ki-moon, por aumentar el compromiso de los Estados en este ámbito. Desde la Red de ONGD de Madrid, que reúne a un centenar de ONG de Desarrollo con sede en la región, observamos con preocupación esta realidad.

La acción humanitaria gana peso como una de las herramientas necesarias para hacer frente a esta situación, y las organizaciones aumentamos los esfuerzos por fortalecer nuestros programas y proyectos. A pesar de los recortes que ha sufrido la Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto de origen estatal como descentralizada, en algunos casos los fondos destinados sí que se han orientado hacia esta prioridad.

En ese escenario en el que los nuevos retos del humanitarismo están más presentes que nunca, la Red organizó un taller formativo para personal técnico de sus entidades y del sector. Para ello, contó con la colaboración del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), que impartió tres sesiones los días 12, 13 y 14 de diciembre de 2016 bajo el título "Nuevas tendencias en la acción humanitaria".

Como recopilación de los contenidos tratados durante ese taller la Red edita las siguientes unidades didácticas, elaboradas por el IECAH y con la financiación de la Comunidad de Madrid. Pretenden ser un recurso abierto a la consulta de profesionales y personas interesadas en las nuevas dinámicas que rigen trabajo en el sector humanitario.

La estructura de este material es la siguiente:

- Introducción a la acción humanitaria
- Unidad I: Vivir con el riesgo: Evolución de la acción internacional en materia de reducción del riesgo de desastres.
- Unidad II: Nuevos retos de la agenda humanitaria e iniciativas para la mejora de la acción humanitaria
- Unidad III: Una ayuda basada en derechos que no deja nadie atrás.

Introducción a la acción humanitaria

A lo largo de la historia y en prácticamente todas las culturas, ideologías y religiones podemos encontrar ideas y prácticas relacionadas con la solidaridad hacia los que sufren. La primera actuación de ayuda exterior de envergadura de la que se tiene constancia es la respuesta desencadenada por el gran terremoto de Lisboa que se produjo en el año 1755, al que siguió un tsunami y un incendio que desencadenó una importante respuesta de otros países.

Pero el nacimiento del humanitarismo, tal y como lo conocemos a día de hoy, no se produce hasta el siglo XIX. Concretamente se lo debemos a un joven suizo, Henri Dunant, quién en un contexto de numerosas y crueles guerras en el continente europeo y horrorizado por los efectos de la batalla de Solferino (1859) con motivo de la unificación de Italia, decide "aportar cierta humanidad a la guerra" y coordina un dispositivo de socorro para asistir a soldados de ambos bandos.

En el año 1859, en el Norte de Italia, cerca de Solferino, se produce una de las más sangrientas batallas de las guerras de unificación de Italia. Con más de 400.000 contendientes, la cruel lucha, deja sobre el campo de batalla más de 40.000 heridos de ambos bandos a los que nadie presenta socorro. El joven suizo, Henri Dunant, que presencia este cruel espectáculo, queda horrorizado y decide organizar un dispositivo de socorro logrando salvar muchas vidas de soldados de ambos bandos.

Posteriormente, Dunant escribe *Un recuerdo de Solferino* en el que da testimonio de lo que había visto y vivido.

La mayor aportación de Dunant fue el surgimiento simultáneo de una institución humanitaria que posteriormente sería el Comité Internacional de la Cruz Roja y de una rama del derecho internacional que trata de proteger a las personas que no participan, o que han dejado de hacerlo, en las hostilidades, y limitar los métodos y medios de hacer la guerra.

Desde entonces, el concepto de ayuda humanitaria ha sufrido una importante evolución:

- **Socorro**: Mero acto de asistir a las víctimas, sin tomar en consideración los principios humanitarios analizados más adelante.
- **Ayuda humanitaria**: Distribución de bienes y servicios en situaciones de crisis en cantidad y calidad adecuada.
- **Acción humanitaria**: conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos con un enfoque diferencial.





En la actualidad, el término al que se hace referencia de manera habitual es el de acción humanitaria. Ésta abarca en mayor o menor medida tres componentes:

1. **Asistencia**: La cual debe ser guiada por el criterio de necesidad de las víctimas y por lo tanto imparcial, independiente y realizada por organizaciones que también lo sean.
2. **Protección** de las víctimas a través de instrumentos de Derecho.
3. **Testimonio** dando a conocer a las sociedades las realidades

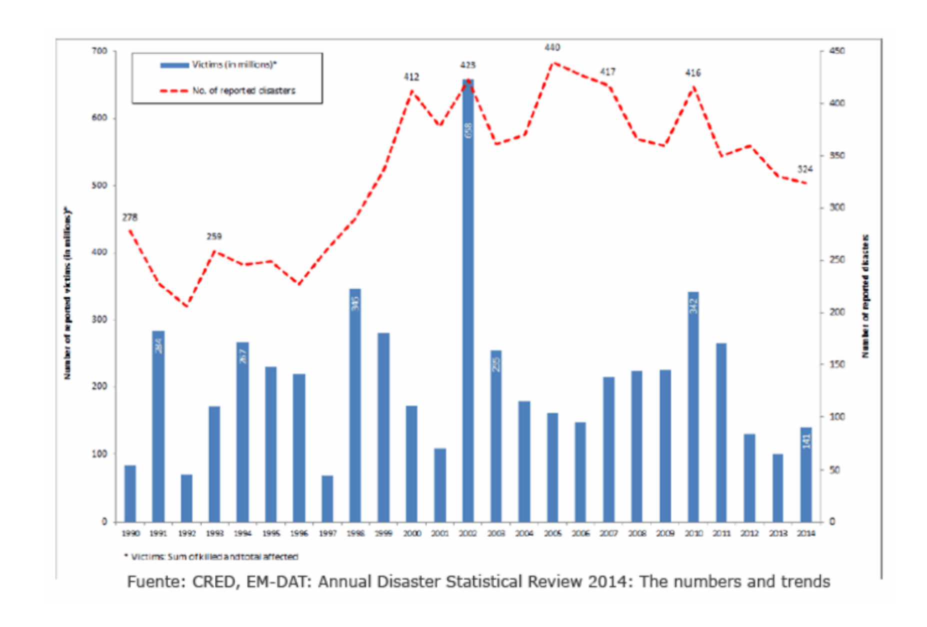


Unidad I
VIVIR CON EL RIESGO: EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

1. Auge de lo humanitario

Durante las últimas décadas, se ha producido un auge de la acción humanitaria que puede ser explicado por múltiples variables:

- El número de desastres y su impacto sobre las poblaciones: Si bien durante los últimos años el número de amenazas ha permanecido bastante constante, aquellas relacionados con causas hidrometeorológicas han experimentado un incremento. Otro factor fundamental a resaltar en este punto es el incremento de la vulnerabilidad a la que se enfrentan las poblaciones.



Fuente: CRED, EM-DAT: Annual Disaster Statistical Review 2014: The numbers and trends

Entre 2005 y 2015:
- más de 700.000 personas han perdido la vida.
- más de 1,4 millones de personas han resultado heridas.
- 23 millones de personas han perdido su hogar.

Fuente: Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2015

- El incremento del riesgo que enfrentan las poblaciones y la aparición de nuevas situaciones de riesgo.

> Se observa una tendencia creciente en la mortalidad y en las pérdidas económicas asociadas con riesgos extensivos (riesgos de desastres de poca gravedad aunque recurrentes), en países de ingresos bajos y medios. Durante el último decenio, las pérdidas derivadas del riesgo extensivo de 85 países y territorios fueron equivalentes a un total de 94.000 millones de dólares americanos
>
> *GAR 2015*

- La duración de los conflictos y las constantes violaciones de Derecho Internacional Humanitario (DIH) que en ellos se producen. El enquistamiento de algunos conflictos expone a las poblaciones a grandes situaciones de riesgo durante largos periodos de tiempo.

> Los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas se están manteniendo como media 7 años en algunos países.
>
> *GAR 2015*

- El aumento de la conciencia ciudadana y la solidaridad: Las grandes crisis de los años 90, y la alta cobertura dada por los medios de comunicación, entre otras razones, motivaron un mayor concienciación por parte de la ciudadanía.
- La mayor visibilidad de la acción humanitaria frente a la cooperación: Las características de la acción humanitaria, con un alto componente logístico, así como los contextos con imágenes “impactantes” en los que se trabaja, unido a cierta fatiga del donante, donde los resultados son visibles a un más largo plazo.
- El creciente interés de los gobiernos por las cuestiones humanitarias en el sentido de utilizar lo humanitario como respuesta fundamental a las crisis o el uso político de la misma.

2. Reducción del riesgo de desastres

> Las pérdidas económicas ocasionadas por desastres tales como terremotos, tsunamis, ciclones e inundaciones se elevan a entre 250.000 y 300.000 millones de dólares al año..
>
> El 85% de las personas expuestas a terremotos, ciclones, inundaciones y sequias vive en países en desarrollo.
>
> *GAR 2015*

2.1. Conceptos clave

Algunos conceptos clave extraídos de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.



Amenaza	Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.
Desastre	Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.
Riesgo	La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.
Riesgo aceptable	El nivel de las pérdidas potenciales que una sociedad o comunidad consideran aceptable, según sus condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes.
Capacidad	La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados.
Vulnerabilidad	Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.
Desarrollo de capacidades	El proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos, a través de mejores conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones, entre otras cosas.
Gestión del riesgo de desastres	El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.
Mitigación	La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.
Preparación	El conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.
Prevención	La evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos



Sistema de alerta temprana (SAT)	El conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa, con el fin de permitir que las personas, las comunidades y las organizaciones amenazadas se preparen y actúen de forma apropiada y con suficiente tiempo de anticipación para reducir la posibilidad de que se produzcan pérdidas o daños.
Resiliencia	La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

2.2. Grandes hitos

A nivel institucional, desde que se empezara a tomar conciencia de la importancia de la reducción del riesgo de desastres se han dado una serie de pasos que exponemos a continuación:

- **Estrategia de Yokohama** y su **Plan de Acción** de 1994: Fue una iniciativa fruto de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales declarada por Naciones Unidas. Este periodo fue declarado como tal debido a las grandes pérdidas, tanto en términos materiales como de vidas, se había producido en los años 80. Consecuencia de ello, su **objetivo** principal fue disminuir las pérdidas humanas y materiales causadas por los desastres.

  Puntos fundamentales de la Estrategia de Yokohama:

  - La vulnerabilidad, en muchas ocasiones fruto de intervenciones humanas, puede reducirse si se toman las medidas adecuadas
  - La evaluación del riesgo es fundamental a la hora de tomar unas medidas apropiadas
  - La prevención y la preparación deberían considerarse aspectos integrales de las diferentes políticas
  - Es de gran valor establecer y consolidar las capacidades para prevenir y mitigar los efectos de los desastres
  - La importancia de las alertas temprana y la difusión efectiva de las mismas
  - La necesidad de que los diferentes niveles de la sociedad participen en la prevención para que la misma sea un instrumento eficaz
  - La necesidad de proteger el medio ambiente –componente del desarrollo sostenible-
  - Cómo determinados modelos de desarrollo incrementan la vulnerabilidad
  - La necesidad existente de compartir las tecnologías necesarias para trabajar en la reducción de riesgos.

- **Marco de Acción de Hyogo 2015-2015**: Fue fruto de la Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres de 2005. Su **objetivo** era aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos, ambientales, de las comunidades y los países. Parte de la base de que son los gobiernos los responsables de la implementación del mismo y establece para ellos una serie de funciones y responsabilidades, aunque no deja recaer sobre estos toda la responsabilidad de implementación de medidas de RRD, sino que establece como necesaria la cooperación de instituciones regionales e internacionales, sobre las que también recaen una serie de responsabilidades.

  Sus cinco prioridades fueron:
  - Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad.
  - Mejorar la información sobre los riesgos y las alertas tempranas.
  - Crear una cultura de seguridad y resiliencia.
  - Reducir los riesgos en sectores clave.
  - Fortalecer la preparación para una respuesta eficaz.

- **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**: Fruto de la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres. Su **objetivo** es la reducción sustancial de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas las comunidades y los países. Para ello busca evitar la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación, y refuercen de ese modo la resiliencia.

  El Marco de Sendai establece 7 metas específicas mundiales para 2030 en términos de:
  - Reducir la mortalidad y morbilidad.
  - Reducir el número y la proporción de personas afectadas por desastres.
  - Reducir las pérdidas económicas.
  - Reducir daños en infraestructuras y la interrupción de servicios de vital importancia.
  - Incrementar el número de países con estrategias de RRD.
  - Mejorar la cooperación internacional.

- Mejorar SAT (Sistemas de Alerta temprana) sobre amenazas múltiples, información y evaluaciones sobre el riesgo de desastres trasmitidos a las personas

2.3. Evolución en la concepción de los desastres y su gestión

Hasta las décadas de 1970 y 1980 se pensaba, de manera general, que los desastres eran irrupciones repentinas que rompían el ciclo y los esfuerzos de desarrollo. Hasta entonces, la visión de cómo gestionarlos era bastante básica, ya que se centraba en la respuesta de emergencia y la rehabilitación, ambas posteriores al desastre. Cuando comienza a cuajar la idea de que los desastres tienen unas causas ligadas a la desigualdad y la pobreza, también se empieza a incorporar una dimensión temporal nueva en la gestión de los mismos: la fase previa, conocida generalmente como preparación y/o mitigación. Además, se comienzan a alargar las fases posteriores, desde la respuesta hasta la rehabilitación y la reconstrucción. Uniendo las fases anteriores y posteriores, pronto se dibujó un círculo temporal que pasaba por la respuesta, la reconstrucción, la mitigación y la preparación, para volver a la respuesta. Se intentaba expresar que la gestión de los desastres era un proceso continuo en el que una fase de reconstrucción llevaba a la mitigación/preparación del siguiente desastre. Este punto de vista se llamó **continuum humanitario**, y estuvo en boga hasta finales de los años noventa.

Pero en la práctica, aunque la división temporal ordenada en fases de trabajo y puesta en un ciclo daba la sensación de ajustar de forma lógica las fases de gestión de los desastres, la realidad es que las diferentes etapas se superponen en el tiempo y no siempre actúan en el mismo orden. De esta forma, el continuum se transformó en **contiguum**, que es como se pasó a llamar la forma de gestionar los desastres en etapas superpuestas, es decir, las actividades de prevención, mitigación, respuesta, recuperación y rehabilitación se pueden y se tienen que llevar a cabo de manera simultánea, aunque en diferente medida, antes, durante y después del desastre.

2.4. La reducción del riesgo de desastres

El **riesgo** es la probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas resultado de interacciones entre **amenazas** y **condiciones de vulnerabilidad**. Los aspectos clave al resaltar de esta definición son:

- El desastre es consecuencia de la interacción de las amenazas y las condiciones de la población y su entorno.
- Existen diferentes tipos de amenazas.
- Al hablar de condiciones de vulnerabilidad, estamos incluyendo el aspecto positivo de las mimas, es decir, las capacidades.

R= A*(V/C)

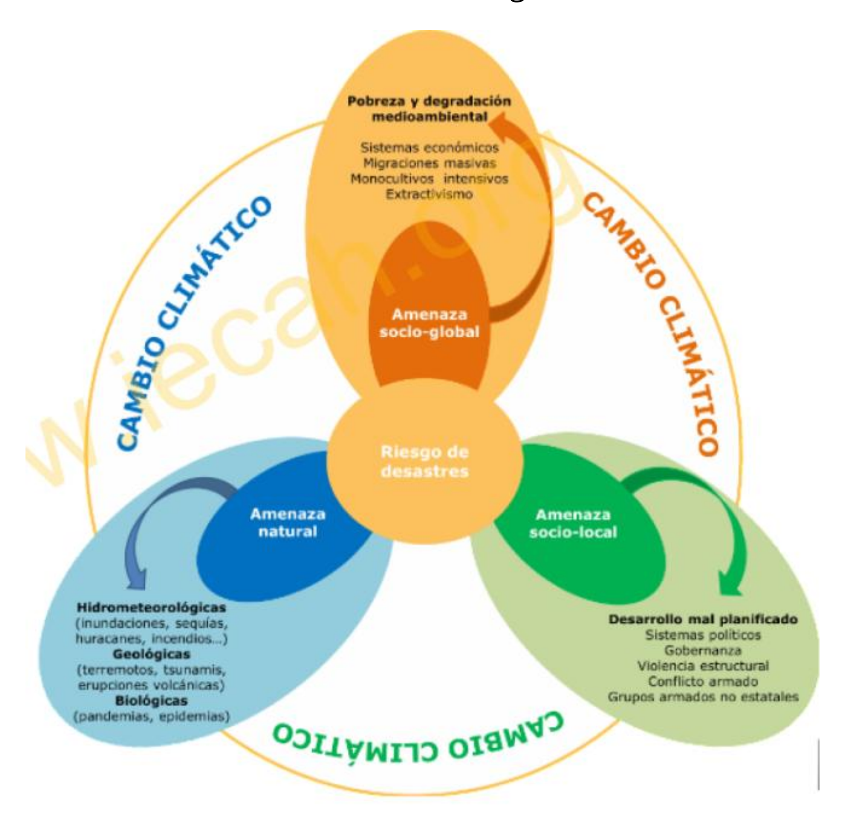
La reducción del riesgo de desastres (RRD) tiene la función de minimizar vulnerabilidades y riesgo en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas en un contexto de desarrollo sostenible; por lo tanto podemos trabajar en tres elementos:

- Disminuyendo el grado o la cantidad de amenazas.
- Minimizando la vulnerabilidad a la que se enfrentan las poblaciones y sus sistemas sociales, económicos, etc.
- Incrementando o potenciando sus capacidades.

Lo primero que debemos hacer es caracterizar las amenazas e identificar las capacidades y las vulnerabilidades. Una división clásica las categorizaría como:

- **Amenazas naturales**: aquellas cuyo origen es más puramente natural: terremotos, tsunamis, ciclones, erupciones volcánicas…
- **Amenazas socio-naturales**: amenazas que tienen un origen natural pero se ven fuertemente influenciadas por la acción humana como son los deslizamientos o las inundaciones.
- **Amenazas antrópicas**: generadas por la acción humana como los conflictos armados, las situaciones de violencia o desorden, los accidentes tecnológicos o las migraciones forzadas.

Otra posible clasificación las relacionaría de la siguiente manera:





Por otra parte, para analizar las capacidades, así como las vulnerabilidades debemos identificar las mismas en diferentes niveles, es decir, naturales, físicas, humanas, financieras… mediante un enfoque diferencial, ya que el riesgo no es neutro al género, edad, condición física, social o económica.

Todo ello para comenzar un proceso RRD (Reducacción de Riesgos Desastres). A modo general, las principales medidas que se pueden tomar en la materia se dividen en:

Prevención: Implica la evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres a ellas asociados. En muchas ocasiones, no es posible eliminar totalmente los impactos, por lo que se convierten en medidas de mitigación. Por ejemplo, la construcción de represas en ocasiones evitará las inundaciones pero en otras ocasiones solo las disminuirá.

Mitigación: Suponen la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres asociados. Se consideran como tales las obras de prevención física tales como los muros de contención, el fortalecimiento de capacidades, las medidas de apoyo institucional, la sensibilización o la educación.

Preparación: Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencia y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis sensato del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculo apropiados con los sistemas de alerta temprana centrados en la gente. La preparación incluye actividades tales como la planificación de contingencias, la reserva de equipos y suministros, el desarrollo de disposiciones para la coordinación, la evacuación y la información pública o la capacitación.

La RRD debe ser considerada desde el ámbito de la acción humanitaria, así como en el del desarrollo. Además, hemos de ser conscientes que la vulnerabilidad a los desastres solo podrá reducirse con éxito si todos los actores, especialmente los gobiernos, se comprometen a reducir los riesgos en un marco de desarrollo sostenible.

Unidad II

NUEVOS RETOS DE LA AGENDA HUMANITARIA E INICIATIVAS PARA LA MEJORA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

1. Un balance de la Cumbre Humanitaria Mundial

Con cerca de 35 conflictos armados activos, más de 66 millones de personas refugiadas y desplazadas y 125 millones de personas viviendo directamente en una situación de crisis, el panorama global viene mostrando la necesidad de alcanzar un consenso internacional para mejorar la ayuda a las víctimas de conflictos armados y desastres naturales.

La agenda internacional se ha caracterizado en los últimos años por la celebración de cumbres internacionales relacionadas con la resiliencia y reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible, el cambio climático o la ayuda para personas refugiadas, no obstante, no ha contemplado una perspectiva humanitaria destacada hasta la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS, por sus siglas en inglés) celebrada en Estambul en mayo de 2016.

Esta Cumbre fue la primera en la historia y dio resultados desiguales si los comparamos a los grandes desafíos del sector entre otros:

- un crecimiento limitado de los fondos movilizados a nivel mundial frente a unas necesidades en fuerte alza.
- el no respeto generalizado de las normas mínimas en la guerra y los ataques a los actores humanitarios por parte de las principales potencias mundiales (ataque estadounidense en Kunduz, de hospitales por la aviación rusa en Siria,...).
- un sistema demasiado centrado en occidente si se mira a los principales donantes, ONG y centros de decisión e influencia. Algunos observadores hablan de un "oligopolio" que se ha de abrir para responder a las necesidades y fomentar un reparto más justo del poder.

En la hoja de ruta hacia la Cumbre *Una Agenda para la humanidad* el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon planteó varios ejes de trabajo para la cumbre:

1) Ejercer liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos;

2) Defender las normas que protegen a la humanidad;

3) No dejar a nadie atrás;



4) Cambiar la vida de las personas: desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad;

5) Invertir en la humanidad.

Gracias a ello, la Cumbre ha sido un primer paso importante en el camino de construir un sistema humanitario más efectivo e inclusivo pero la baja participación de los líderes de las grandes potencias mundiales hace poco probable que se logren resultados de gran alcance a corto plazo en cada uno de estos ejes. No obstante se pueden destacar algunas pistas prometedoras como por ejemplo la financiación y la llamada "localización" de la ayuda.

En esta materia destaca el "gran pacto" (*Grand Bargain*) impulsado por los principales donantes, en el cual se recogen medidas para garantizar más eficiencia en la financiación a través de 10 ejes de trabajo como la unificación de los requisitos entre los donantes, el incremento de la flexibilidad o un mayor protagonismo a las organizaciones locales.

Esta última temática es, sin duda, una de las más presentes en la agenda humanitaria actual en parte por los ambiciosos objetivos planteados y los cambios de fondo que podría generar. Asimismo, a través del *Grand Bargain* los donantes se comprometen a canalizar un 25% de sus presupuestos movilizados en 2020 hacia los actores locales.

2. Iniciativas de calidad en la acción humanitaria

En este panorama cobra especial importancia el debate y las iniciativas sobre la mejora de la calidad de la ayuda. El auge de las cuestiones de calidad en el ámbito humanitario procede de una evolución de todo el sector. Si comparamos este recorrido a las grandes etapas de la historia de la calidad podemos distinguir un claro movimiento desde un enfoque "artesanal" en el cual las buenas intenciones eran la base de la acción hacia planteamientos de gestión de la calidad centrados en los resultados. Si bien esta evolución parece irreversible debido a la creciente complejidad de los escenarios de intervención, debe de llevarse a la práctica tomando en cuenta las especificidades del sector. Sin duda los avances que ha dado el mundo empresarial en ese camino, con herramientas como las normas ISO o el modelo EFQM, pueden ayudar a avanzar siempre y cuando se tome en cuenta las especificidades del sector.

Asimismo, si en el ámbito empresarial gran parte de la calidad se define en función del "cliente", en el ámbito humanitario, este concepto se ha de plantear de entender de otro modo. En primer lugar, el "cliente" puede asemejarse al beneficiario de un proyecto determinado pero también, en parte, al donante que permite ese proyecto (ya sea institucional o privado). Por otra parte, si identificamos a la población beneficiaria como principal "cliente" de nuestras acciones eso conlleva otra distinción fundamental que es la del reducido poder que suelen tener en situaciones de desastre y/o de conflicto armado.



La búsqueda de la calidad es en el sector humanitario un desafío ético para garantizar la mejor ayuda posible en contextos, por definición, complejos. En ese sentido, la calidad siempre se deberá de medir a través de las dimensiones propias de lo humanitario: aspectos éticos, instrumentos jurídicos, aspectos institucionales y procedimientos de trabajo.

A continuación, presentaremos dos herramientas de referencia que tratan varias de estas dimensiones y que podemos situar en el destacado auge de las iniciativas de calidad en el sector a partir de los 90 (ver gráfico a continuación). En esta evolución constante es reveladora del compromiso en le ámbito humanitario por mejorar su trabajo y tratar temáticas cada vez más especializadas como los recursos humanos (People in Aid) o la educación (INEE). También es una muestra de cierta fragmentación y por eso veremos más en profundidad el proceso que permitió la creación de la Norma Humanitaria Esencial. Desde luego, el auge de las cuestiones de calidad.

El Proyecto Esfera

El propósito del Proyecto Esfera es mejorar la calidad de la asistencia a las personas afectadas por desastres o conflictos, y mejorar la rendición de cuentas de los Estados y de las agencias humanitarias hacia sus socios, donantes y población afectada. El producto más conocido del Proyecto Esfera es el Manual, sin duda, una de las herramientas de referencia en el ámbito humanitario. Se estructura en varios componentes principales:



Somalia 1991
Bosnia y Herzegovina 1992
Ruanda 1994
Mitch 1998
Tsunami 2004
Pakistan 2005
Terremoto de Pisco 2007
Haiti 2010
Siria 2011-,,,,

Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre (Cruz Roja y ONG) 1994
People in Aid (Recursos Humanos) 1995
JEEAR (Evaluación conjunta Ruanda) 1996
ALNAP (Red de aprendizaje y evaluación) Proyecto Esfera (Manual de referencia con normas) 1997
INEE (Educación en emergencia) 2000
HAP-International (Rendición de cuentas) Good Humanitarian Donorship (Código de los donantes) 2003
TEC (Evaluación conjunta Tsunami) 2005
COMPAS Calidad (Método de aseguramiento de la calidad) Reforma humanitaria (Naciones Unidas) 2005
ACAPS (Identificación de necesidades) 2009
Norma Humanitaria Esencial (CHS) 2014
Cumbre Humanitaria Mundial 2016



- **Carta Humanitaria y principios de protección.**

La **Carta Humanitaria** se puede considerar como la piedra angular del Proyecto Esfera. A través de este texto se recuerdan las bases morales y los instrumentos legales que deben ser considerados en la acción humanitaria y que a menudo son incumplidos en las situaciones de conflicto armado o crisis. Este apartado tiene especial relevancia para insistir a los Estados sobre sus obligaciones y enfatizar que ya hay en el Derecho Internacional disposiciones que avalan la acción humanitaria. Otra cosa es que no haya voluntad para cumplirlas… El Proyecto Esfera da especial importancia en la última versión del manual a las labores de **protección** entendidas como tareas ineludible en el contexto humanitario y detalla como complemento de la Carta una serie de principios. Abordamos en la tercera unidad didáctica más detalles sobre esta materia.

- **Normas mínimas**

A continuación de estos planteamientos generales, el Manual expone una serie de **normas mínimas** que definen la acción humanitaria de calidad. El Proyecto Esfera constituyó el primer esfuerzo sólido de elaboración de normas que, partiendo de la experiencia previa de numerosas organizaciones humanitarias y de su acervo de conocimiento, permitieran generalizar ciertos planteamientos, entendiendo que con ello se mejoraría la respuesta, la coordinación y el trabajo en beneficio de las poblaciones destinatarias. A lo largo de 5 capítulos se detallan todas las normas consensuadas.

El primer capítulo expone las **normas comunes** a todos los sectores relacionadas con los procedimientos y las personas. Como complemento se plantean varios **capítulos técnicos** que exponen las normas válidas en cuatro ámbitos de especialización:

- Agua, saneamiento y promoción de la higiene.
- Seguridad alimentaria y nutrición.
- Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios.
- Acción de salud.

Las normas en la práctica

Todos los capítulos siguen una misma estructura: plantean una serie de normas, sustentadas en acciones e indicadores clave que a su vez se puede contextualizar a través de notas de orientación. Si nos centramos, por ejemplo, en el sector del alojamiento (en la página 273 del manual), vemos que se plantea un total de 10 normas mínimas dividida en dos grandes grupos:

- 5 normas sobre "Alojamiento y asentamientos humanos";
- 5 normas sobre "Artículos no alimentarios: prendas de vestir, ropa de cama y enseres domésticos".

Estructura de las normas técnicas

Normas mínimas sobre alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios									
Alojamiento y asentamientos humanos					Artículos no alimentarios				
Norma 1	Norma 2	Norma 3	Norma 4	Norma 5	Norma 1	Norma 2	Norma 3	Norma 4	Norma 5

Norma 4 sobre alojamiento y asentamientos humanos: construcción

- Acciones clave
- Indicadores
- Notas de orientación

En el primer grupo, la norma 4 formula por ejemplo:

Norma 4 sobre alojamiento y asentamientos humanos: construcción

Según las necesidades, se utilizan las prácticas, los materiales, los conocimientos técnicos y las capacidades locales en materia de construcción, aprovechando al máximo la participación de la población afectada y las oportunidades locales de conseguir medios de subsistencia.

Asimismo, a través de esta formulación se nos expone la meta a alcanzar si queremos cumplir con el nivel mínimo que asumimos cuando suscribimos a la Carta Humanitaria.

Para completar cada norma, se detalla una serie de **acciones e indicadores clave**:

- Las acciones clave describen una serie de procesos que se pueden llevar a cabo para el cumplimiento de la norma. Tienen un planteamiento práctico pero no han de aplicarse necesariamente en cualquier contexto.

- Los indicadores son las señales que muestran si se ha dado cumplimiento o no a una norma y pueden ser tanto cualitativos como cuantitativos.



En el caso de la Norma relativa a la construcción de alojamientos y asentamientos humanos, se exponen 2 indicadores que nos proporcionan un modo de medir y comunicar los resultados del programa que tenemos en marcha:

Indicadores

- Toda construcción se realiza de acuerdo con las prácticas seguras de construcción reconocidas y las normas vigentes (véanse las notas de orientación 2–7).
- Las actividades de construcción demuestran la participación de la población afectada y la optimización de las oportunidades locales en términos de medios de subsistencia (véanse las notas de orientación 1–2, 8).

Estos indicadores ayudarán también a visualizar el proceso y los métodos que se han utilizado. Al preguntarnos si se contó con la participación de la población (segundo indicador) podremos, asimismo, validar una cuestión de primer importancia en la calidad de nuestra intervención. Los indicadores clave no son absolutos como lo son las normas: puede que no se cumplan por alguna razón determinada del contexto pero siempre permitirán tener una referencia consensuada a nivel internacional.

Por último, para que se puedan llevar a la práctica lo mejor posible, a continuación se han incluido **notas de orientación** que permiten explicar mejor y contextualizar. En nuestro caso, podemos consultar 8 notas de orientación para contextualizar los indicadores claves. Por ejemplo, si seguimos analizando la participación de la población local en la construcción podremos consultar la nota de orientación 8 que nos llamará la atención sobre las consecuencias de la construcción sobre el mantenimiento.

Tal y como lo hemos visto en los apartados anteriores, el manual del Proyecto Esfera es una herramienta enfocada a la práctica en el terreno. Puede tener varios usos en la gestión de proyectos o programas humanitarios. Es una herramienta muy útil que ayuda sin duda a alcanzar mejores niveles de calidad pero cuenta también con algunos limites como la falta de mecanismos de acompañamiento en su uso (no existen mecanismos de certificación de su buen uso) y no logra cubrir todos los aspectos de interés para gestionar la calidad de la acción humanitaria.

La Norma Humanitaria Esencial

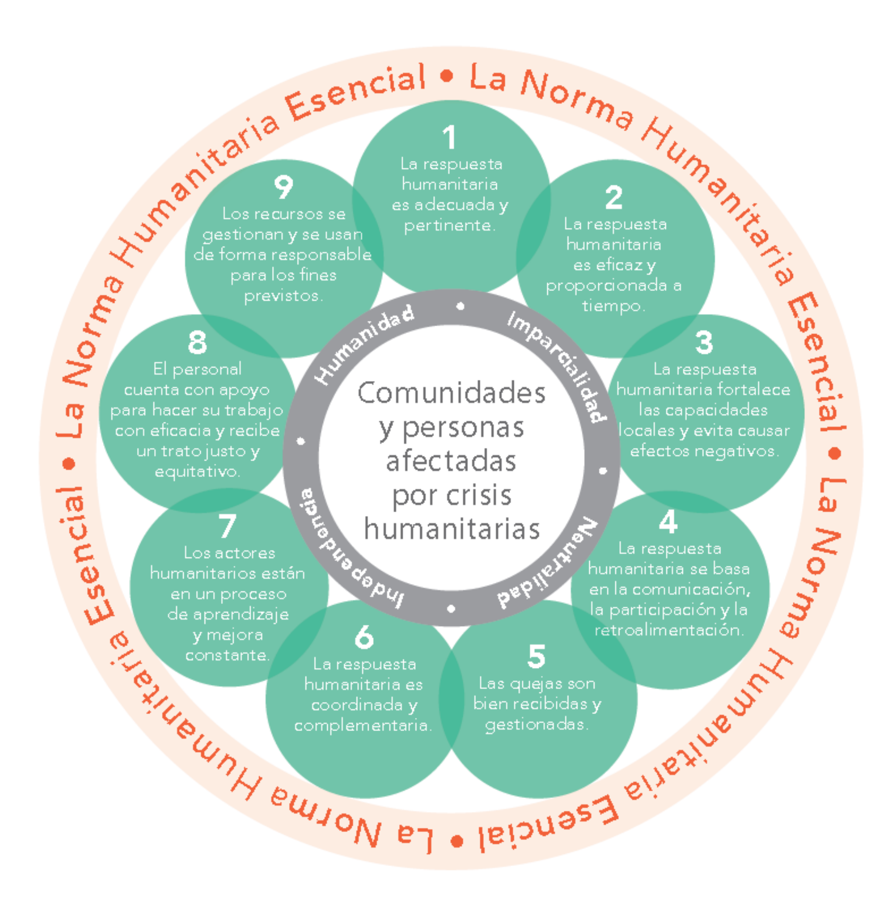
Tal y como acabamos de ver, la puesta en práctica del Manual Esfera puede aportar muchas ventajas pero, también, tiene una serie de limites. En los últimos años han aparecido otras iniciativas de calidad con enfoques parecidos o complementarios tal y como hemos visto en la ilustración inicial de este capítulo (pag 16). El desarrollo de tantas herramientas distintas ha planteado nuevos retos a los actores humanitarios. ¿Cómo se pueden utilizar estas herramientas de manera conjunta? ¿Son comparables los términos que plantean (indicadores,



normas, criterios,…)? ¿Cómo podemos trabajar con otros actores si manejan otras herramientas?

La Norma Humanitaria Esencial (Core Humanitarian Standard, o CHS, en inglés) es otra iniciativa de referencia, complementaria del Proyecto Esfera. Es el resultado de un trabajo común del sector de varios años cuyo resultado final se plasma en un texto relativamente corto (menos de 20 páginas) que plantea las principales bases para definir el trabajo humanitario e identifica 9 compromisos que permiten garantizar una acción humanitaria de calidad.

Los Nueve Compromisos



Los compromisos son la base de esta nueva herramienta al plantear las 9 dimensiones que las organizaciones tendrán que tomar en cuenta para trabajar con calidad respetando las especificidades del ámbito humanitario.

<u>Compromiso 1</u>: Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias **reciben una ayuda adecuada en relación con sus necesidades.**

Si tomamos el ejemplo del primer compromiso vemos que cada uno se concreta en un **criterio de calidad** para explicitar el compromiso y facilitar su evaluación y monitoreo. En este caso: "La respuesta humanitaria es adecuada y pertinente."



Acciones Clave: Para concretar el compromiso, se da una serie de acciones clave que habran de plantearse para garantizar que la organización está trabajando para cumplirlo. En este caso, serían 3:

1.1 Realizar un análisis sistemático, objetivo y continuo del contexto y de las partes interesadas.

1.2 Diseñar y ejecutar programas adecuados basados en una evaluación imparcial de las necesidades y los riesgos y una comprensión de las vulnerabilidades y capacidades de los diferentes grupos.

1.3 Adaptar los programas a los cambios en las necesidades, las capacidades y el contexto.

Las acciones clave se completan con las **responsabilidades que la organización** tiene para el cumplimiento del compromiso. En este caso son:

1.4 Las políticas se comprometen a brindar asistencia imparcial basada en las necesidades y capacidades de las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias.

1.5 Las políticas formulan compromisos que tienen en cuenta la diversidad de las comunidades, (incluidas las personas desfavorecidas o marginadas) y recopilan datos desagregados.

1.6 Existen procesos que garantizan un análisis continuo adecuado del contexto.

La Norma en sí es la base de varias herramientas complementarias (Notas de orientación, autoevaluación,...) que permiten plantear varios usos posibles:

- Como referencia para hacer una auto-evaluación desde una organización;
- Como referente para un equipo evaluador externo;
- Como base de un sistema de certificación que podrá garantizar que una organización cumple con lo planteado en la norma.

Aún queda mucho trabajo para que la utilización de la Norma tenga el mismo éxito que otras herramientas, como el Proyecto Esfera por ejemplo, pero es, sin duda, un hito en materia de gestión de la calidad al haber logrado reunir a actores de referencia que hacen pensar que su difusión se seguirá incrementando en el futuro.

Unidad III
UNA AYUDA BASADA EN DERECHOS QUE NO DEJA A NADIE ATRÁS.

1. Introducción

La acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el “Derecho” con mayúsculas. El surgimiento simultáneo de la ayuda humanitaria y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la mano de Henry Dunant y sus colegas del Comité de socorro a los militares heridos, precursor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a mediados del siglo XIX, es buena muestra de ello. Las ideas de protección de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas, que se ha ido olvidando el que el humanitarismo, en esencia, surge en torno a derechos de los no combatientes (y posteriormente de los derechos de las víctimas de cualquier tipo de desastre). Hubo que esperar, sin embargo, hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el componente de protección, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos.

Pero no nos engañemos, el enfoque de necesidades sigue usándose como un mantra en el sector humanitario e incluso grandes agencias humanitarias y numerosos dirigentes de las mismas se encuentran cómodos con él, llegando a plantear que el EBDH y, por otra parte, la mayor atención a la cuestión de la protección, pueden suponer replanteamientos de los principios humanitarios y poner en cuestión ciertas visiones de la neutralidad.

2. La asistencia humanitaria como derecho

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y, por tanto, no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el "sacrosanto" principio de soberanía de los Estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que



tienen derecho a solicitar asistencia. Como recoge Joana Abrisqueta (Universidad de Deusto), las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el "núcleo duro" de los instrumentos jurídicos de derechos humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, libertad de pensamiento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Aunque tendemos a pensar que las lógicas que presiden el DIH y los derechos humanos son muy diferentes, incluso divergentes, la realidad muestra que no es así.

Afortunadamente, a partir de los años noventa con las propuestas de enfoque basado en derechos y otras como la **Carta Humanitaria del Proyecto Esfera**, esta tajante separación ha comenzado a romperse y las falsas dicotomías que se hicieron durante décadas parecen diluirse. Pero es preciso señalar que la discusión y el debate jurídico continúan y que lo que los actores humanitarios expresan es un planteamiento de otro tipo: “la filosofía de Esfera se funda en dos convicciones esenciales: primera, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se debe tomar todas las medidas posible para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados[1] ”

3. De qué otros derechos hablamos en el ámbito humanitario

Aunque la acción humanitaria se ha centrado en lo dispuesto en el **DIH (Derecho Internacional Humanitario), el derecho de los refugiados, el incipiente derecho de las personas en situación de desplazamiento y algunas cuestiones del derecho internacional de los derechos humanos**, el desarrollo de los diferentes marcos regulatorios en materia de derechos, y los avances en sectores y aspectos específicos ha tenido, lógicamente, influencia en este ámbito. Así, poco a poco, y gracias casi siempre al trabajo de las organizaciones especializadas se ha conseguido que este sector incorpore miradas específicas hacia los **derechos de niños y niñas, los aspectos de género, las poblaciones indígenas, las personas mayores o las personas con discapacidad**.

Organizaciones como Save the Children, UNICEF, HelpAge, Handicap Internacional y algunas otras, han contribuido a esto y, al día de hoy, en la mayor parte de instrumentos jurídicos en estas materias hay alusiones a los derechos que se ven más vulnerados en situaciones de desastre o conflicto y que pueden ser más relevantes para la acción humanitaria, tanto desde la perspectiva asistencial como

[1] http://www.spherehandbook.org/es/que-es-esfera/

desde la protección. Esto ha hecho que el Comité Permanente entre Organismos (IASC) haya ido elaborando diversas guías sobre la necesidad de velar por los derechos de los colectivos especialmente vulnerables o que cuentan con marcos específicos de protección.

3.1. Derechos de las personas afectadas por desastres naturales

Por extraño que pueda parecer, hablar de derechos en situaciones de desastre natural es algo novedoso. Gran parte del trabajo en torno a derechos en el sector humanitario surge de los conflictos armados, las situaciones de desplazamiento y otras situaciones de violencia. Y en esos contextos son el DIH, el derecho de los refugiados y este tipo de instrumentos jurídicos los que prevalecen. Una incorrecta interpretación del principio de soberanía de los estados parecía limitar cualquier propuesta de definición de derechos en estas situaciones.

Desde hace algunos años, no obstante, diversas iniciativas han tratado de desbloquear esta cuestión desde diversos puntos de vista. Por una parte la propuesta de agrupar todas las normas ya existentes, llenando los huecos necesarios, mediante la creación del **Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres** (IDRL por sus siglas en inglés) que clarifique el papel de los diversos actores, los Estados incluidos, por supuesto, en la respuesta humanitaria.

Por otra parte, propuestas más globales como la del principio de **Responsabilidad de Proteger** que debería obligar a la comunidad internacional a garantizar la protección de los derechos de los afectados en casos en los que el Estado "o bien no puede o bien no quiere" garantizar la asistencia y protección debida a sus ciudadanos. Aunque el principio fue pensado para situaciones de conflicto o amenaza de genocidio, algunos lo propusieron en el caso del tifón Nargis en Myanmar en 2008 y la posterior negativa de la Junta militar a permitir la entrada de ayuda humanitaria internacional. Y, volvemos a insistir, por extraño que pudiera parecer, no existen al día de hoy normas vinculantes que obliguen a un Estado a aceptar y permitir la ayuda internacional, ni tan siquiera en casos de peligro para la vida de miles de personas en su territorio.

Pero desde una óptica más operativa y de alcance práctico ha sido, otra vez, el IASC el que ha propuesto varios documentos y guías de protección de las personas afectadas por desastres naturales. Así, tras un proceso participativo entre agencias de la ONU, ONG y otros actores, el IASC aprobó las Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales en junio del año 2006. En el año 2008 se aprobó un Manual de campo para la protección de los derechos humanos en desastres naturales.

Como dicen las Directrices, "normalmente, las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas en casos de desastre natural, no han sido conscientemente planificadas y ejecutadas, sino que son el resultado de políticas inadecuadas o simple negligencia. La vulnerabilidad de las personas afectadas suele ser el resultado de una inadecuada planificación y preparación ante desastres".



Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales: principios generales

I. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados.

II. Los estados tienen el deber y la responsabilidad de proveer asistencia a las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados.

III. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados.

IV. Las organizaciones que proveen protección y asistencia a las personas afectadas por desastres naturales aceptan que los derechos humanos sustentan toda acción humanitaria. En situaciones de desastre natural deberán por tanto respetar los derechos humanos de las personas afectadas por desastres en cualquier momento y abogar por su fomento y protección en la mayor medida posible.

V. Las organizaciones humanitarias no deberán promover, participar, contribuir o aprobar políticas o actividades que lleven a la violación de los derechos humanos por parte de los Estados. Deberán luchar por que las personas afectadas ejerzan sus propios derechos.

Evidentemente, son los Estados los responsables de garantizar los derechos de su población pero las Directrices, conscientes de la multiplicidad de actores que trabajan con las poblaciones afectadas, propone cuestiones de alcance más general.

4. Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario

A las dificultades de pasar de un mero enfoque de necesidades a uno basado en derechos, se suma la “inflación conceptual y terminológica” tan habitual en nuestro sector. Partiendo del énfasis puesto durante años en las necesidades, con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos; “problemas” como eje central del EML (Enfoque del Marco Lógico); vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicomprensiva; demandas y por tanto oferta; o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades. ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario? ¿Son compatibles?

Diversos enfoques para el trabajo humanitario:

Enfoque basado en...	**Características**	**Comentarios**
Problemas	Más general. Valora solo situaciones “negativas”. Es más intemporal. Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML.	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos. Permite participación beneficiarios.
Necesidades	Más puntual. “Fácil” en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático.	Cierto sesgo “ideológico”. “Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos” Esfera u otros tratan de objetivarlo. Riesgos de medida “apresurada” tipo checking list. Participación más difícil.
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada). Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población. Subjetivo.	Presión de la “oferta”. Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales,... Participación posible.
Vulnerabilidades/Capacidades	Análisis más rico y complejo. Multifacético. Estructural y causal. Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades. Participación consustancial.
Derechos	Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos.	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos.
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, ...	Complementario al resto de enfoques.

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción



para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (*advocacy*) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

5. Trabajando por los derechos: el eslabón perdido de la protección

Desde el origen de la ayuda humanitaria la protección es un elemento esencial de la misma. Pese a ello, una interpretación excesivamente asistencialista de lo humanitario fue haciendo que únicamente algunas organizaciones, aquellas que tenían **“mandatos”** emanados de normas jurídicas, realizaran acciones específicas de protección. Así, de facto, durante décadas, solamente el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y posteriormente en sectores específicos, UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) abordaron con rigor el componente de protección. Pero los cambios en las tipologías de las crisis y los conflictos de finales de la década de los noventa y sus efectos sobre la población civil, fueron recuperando la idea de que las víctimas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. Es así como muy vinculado con el EBDH surge la preocupación por ampliar los conceptos y prácticas de protección más allá de la de las “agencias mandatadas”.

Al día de hoy se intenta que la protección sea un eje transversal del trabajo humanitario en ciertos contextos. Y esa es otra idea clave: la protección es contextual.

En los escenarios donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son, a menudo, el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido.

Estas constataciones llevaron a que, aparte del ACNUR y el CICR, otras agencias comenzaran a interesarse por el tema, lo que llevó al establecimiento de un proceso consultivo entre un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos, convocadas, periódicamente, por el CICR en Ginebra. Eso llevó a una definición de protección en el ámbito humanitario, ampliamente aceptada hoy en día, y adoptada por el IASC, que agrupa a las agencias de Naciones Unidas, las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del *Cluster* de Protección:

Protección es: el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el DIH y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos

humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género.

Esto quiere decir que una política efectiva de protección debe basarse en un enfoque de derechos, que tenga como factor integrador al ser humano. El enfoque de derechos, por ejemplo, en el caso de las poblaciones desplazadas se refiere a que su objetivo es la realización efectiva de sus derechos.

A pesar de la dificultad de aplicar esta definición en la práctica por su carácter comprensivo tanto en el alcance jurídico de la protección ('pleno respeto') como en las estrategias y métodos mediante las cuales puede lograrse la protección ('todas las actividades')-, es, precisamente, su carácter comprensivo lo que la convierte en un marco integral de protección que va más allá de lo estrictamente humanitario.

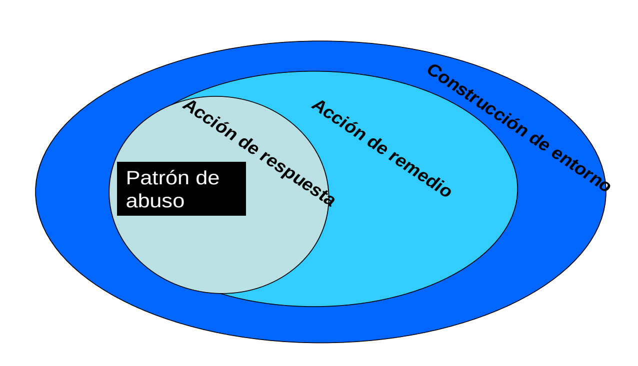
Sobre la base de esta definición y de los Principios Rectores que deben regir el desplazamiento interno o Principios de Deng, el IASC y el Grupo de Trabajo del *Cluster* de protección han adoptado una Guía para la protección de los desplazados internos en la que distinguen tres dimensiones: **protección como objetivo, protección como responsabilidad legal y protección como actividad** .

- La **protección como objetivo** exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todas las personas, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.
- La **protección como responsabilidad legal**, principalmente del Estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado esta responsabilidad se extiende a todas las partes en el conflicto en virtud del DIH, incluidos grupos armados de oposición. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen el derecho, y muchos estarían de acuerdo en que también la responsabilidad, de proteger y ayudar a las poblaciones desplazadas internas. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales protegen y ayudan a los desplazados internos, ofreciendo desde la provisión de alojamiento hasta la vigilancia y notificación de las circunstancias de su desplazamiento.
- La **protección como actividad** por la que se adoptan medidas para garantizar el disfrute de los derechos. Se distinguen tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta, que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas, con el fin de ayudar a la gente a recuperarse a largo plazo; acciones de construcción del entorno, que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección. La acción de construcción del entorno tiene el propósito de crear y/o consolidar

un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo.

El modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado «modelo del huevo» clásicamente propuesto por el CICR. Este modelo se vale de la forma del huevo para crear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para suplir las necesidades de protección. Alrededor del punto de violación orbitan las tres esferas de acción principales orientadas a la protección y, en consecuencia, los tres tipos de actividad de protección.

Marco de protección (modelo del huevo) - CICR



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

La protección humanitaria debiera ser fundamentalmente preventiva, evitando las violaciones de derechos de las víctimas, pero en muchas ocasiones no puede ser así y debe abordarse desde diversas perspectivas complementarias:

- Tratando de mejorar los daños de pasados episodios de violencia
- Mitigando las peores consecuencias de las violaciones actuales
- Contribuyendo a la prevención de futuras violaciones
- Asegurando la reparación judicial y social de pasados abusos

En los últimos años numerosas agencias humanitarias han abordado e incorporado el tema de la protección a su trabajo siguiendo el modelo del huevo que tiene tres elementos fundamentales:

- División de todas las actuaciones de las agencias relacionadas con la protección en tres niveles de programación: **de respuesta, de remedio y de construcción de un ambiente de seguridad.**
- Las actividades de **respuesta** serían las más urgentes con el objetivo de llegar a grupos de víctimas que estén sufriendo los horrores de la violencia deteniendo los abusos. Algunas organizaciones con mandato tienen más responsabilidad en esta tarea. Y también la presión a los Estados podría colaborar a esta respuesta.

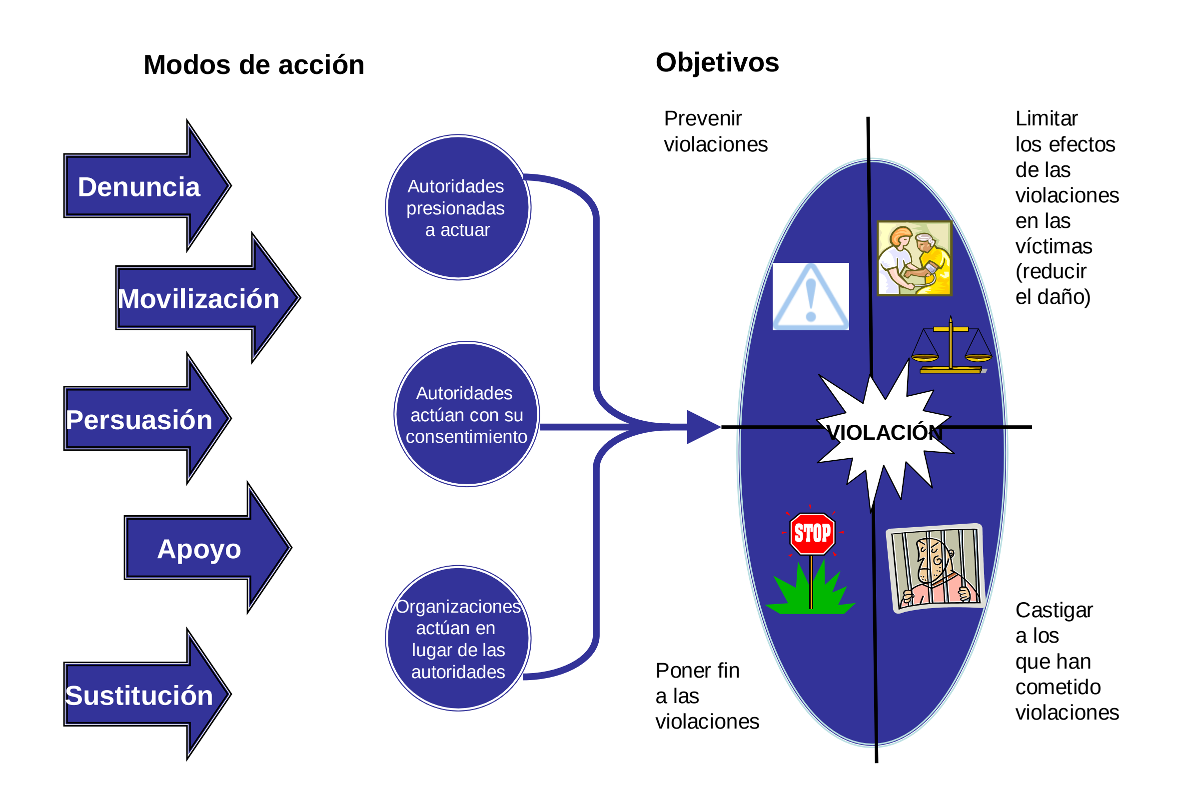
- Las actuaciones de **remedio** serían de medio y largo plazo tratando de restablecer la dignidad de las personas. Aquí pueden entrar muchas más organizaciones tanto de asistencia humanitaria como de derechos humanos.
- La **creación de espacios y ambientes más seguros** es un proceso más profundo y estructural que involucra medidas políticas, sociales, institucionales, legales y puede tener más que ver con actuaciones de rehabilitación y reconciliación.

5.1. Modos de actuación

Para intentar asegurar la protección humanitaria se pueden utilizar diversos modos de acción. Los tres primeros no incluyen la prestación de asistencia pero tratan de influir en las autoridades relevantes para que cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales y eviten las violaciones.

- **Denuncia.** Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.
- **Persuasión.** Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- **Movilización.** Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo otros estados, organismos internacionales, etc…
- **Sustitución.** Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- **Apoyo a estructuras locales.** Proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.





Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

La complementariedad en materia de protección humanitaria es un principio básico de trabajo. Ninguna agencia tiene por si sola ni mandato, ni experiencia, ni medios para poder abordar la protección de las víctimas en los conflictos actuales. El esquema del huevo permite visualizar esta relación y enfatiza el que las organizaciones humanitarias deben trabajar con fines de protección con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo.

Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el diagnóstico inicial de la situación y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones.

De un modo más concreto, las diversas agencias interesadas en trabajar sobre la protección humanitaria, en base a sus misiones, objetivos, experiencia, necesidades del contexto, etc, podrían trabajar en uno o más de los siguientes ámbitos relacionados con la protección:

- **Asistencia humanitaria.** Concebida de un modo meramente “asistencialista” puede tener poco que ver con la protección. Sin embargo realizada con enfoque de derechos, criterios de vulnerabilidad, seguimiento del Código de Conducta de la Cruz Roja y la ONG para la ayuda humanitaria, Esfera. … contribuye a una mayor protección.



- **Presencia y acompañamiento.** La presencia de los trabajadores humanitarios no garantiza por si sola la protección, pero puede contribuir a ello. Algunas organizaciones se han especializado en este planteamiento.
- **Seguimiento y difusión de la situación del DIH o los derechos humanos.** La información exhaustiva sobre la evolución de la situación, la verificación de informaciones, su análisis son tareas fundamentales para orientar correctamente la estrategia.
- **"Advocay" humanitario o incidencia.** Testimonio.



MATRIZ PARA EL MAPEO ESTRATÉGICO DE RESULTADOS DE UN PROYECTO CON COMPONENTES DE PROTECCIÓN

	MODOS DE ACTUACIÓN			
	Provisión directa de servicios		**Asegurar el cumplimiento por parte de las autoridades**	
	SUSTITUCIÓN	**APOYO**	**PERSUASIÓN**	**DENUNCIA**
Acción de Respuesta Desarrollada en conexión con un patrón de violencia emergente o establecido destinado a prevenir su repetición, deteniéndolo y/o aliviando sus efectos inmediatos	Ejemplos de resultados: • Provisión de ayuda humanitaria • Provisión de alojamiento para mujeres víctimas de violencia • Área segura para personas desplazadas o DDH en situación de riesgo	Ejemplos de resultados: • Apoyo a organizaciones de DDH o personas desplazadas internamente para denunciar una crisis o vulneraciones de derechos humanos. • Proveer los medios o espacio físico para la realización de la denuncia	Ejemplos de resultados: • Reporte inmediato de alerta temprana para aquellos oficiales responsables de esta temática.	Ejemplos de resultados: • Reporte a los medios sobre las necesidades más urgentes en materia de protección • Lanzamiento de una alerta temprana generalizada sobre un tema urgente de protección
Acción de Remedio Orientada a restaurar la dignidad de las personas y asegurar unas condiciones de vida adecuadas luego de un patrón de vulneración, a través de la rehabilitación, restitución, compensación y reparación del daño.	Ejemplos de resultados: • Apoyar a las personas desplazadas internamente a tomar decisiones sobre su retorno • Proveer nuevas viviendas a los DDH que han tenido que desplazarse por motivos de protección	Ejemplos de resultados: • Formar a los funcionarios de gobierno sobre los Principios Guía para Personas Desplazadas Internamente (IDPs) • Formar a las organizaciones de personas desplazadas internamente, refugiados y defensores/as de derechos humanos para reclamar el cumplimiento de sus derechos	Ejemplos de resultados: • Acciones de incidencia pública para llamar la atención de las autoridades de gobierno sobre temáticas de protección	Ejemplos de resultados: • Informar a los medios sobre necesidades de retorno de refugiados o personas desplazadas internamente • Reportar a los altos organismos de las Naciones Unidas o de gobierno, en vistas a que puedan tomar medidas.
Acción de construcción del entorno Es un proceso más estructurado, orientado a crear y/o consolidar el entorno político, social, cultural, institucional, económico y legal que conduzca al respeto completo de los derechos de los individuos.	Ejemplos de resultados: • Proveer fondos para el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas • Proveer fondos para el lanzamiento de campañas de educación y concienciación por parte de las comunidades afectadas (sujetos de derechos)	Ejemplos de resultados: • Brindar apoyo al gobierno para desarrollar políticas o sistemas legales para abordar las necesidades estructurales en relación con temas de protección	Ejemplos de resultados: • Incidir ante los gobiernos (y otros organismos clave) para el desarrollo de políticas o sistemas legales y abordar las necesidades estructurales en relación con temas de protección	Ejemplos de resultados: • Reportar ante los altos órganos de las Naciones Unidas y otros gobiernos o medios, las necesidades en materia legal y política sobre temas de protección

Los tiempos cambian, las ONG también.
La FONGDCAM ahora es la Red de ONGD de Madrid.



C/ Embajadores 26, local 4
28012 MADRID
www.redongdmad.org

La **Red de ONGD de Madrid**, nacida en 1995 como FONGDCAM, reúne a un centenar de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con sede en la Comunidad de Madrid. El objetivo principal de la Red sigue siendo potenciar el trabajo de las ONGD asociadas, sirviendo de punto de encuentro entre ellas, dando a conocer su trabajo y facilitando procesos de formación continua. Al mismo tiempo, mantener un diálogo con administraciones públicas e instituciones sociales y defender la cooperación descentralizada, especialmente en nuestra región.

Autoría:



Financia:

